

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 51.815/1/V
VAN 16 AUGUSTUS 2012

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste vakantiekamer, op 24 juli 2012 door de Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering 'houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan voor de afbakening van de gebieden van de natuurlijke en agrarische structuur, regio Noorderkempen: Erfgoedlandschap "Abdij van Westmalle" ', heeft het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich in hoofdzaak beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2.1. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan voor de afbakening van de gebieden van de natuurlijke en agrarische structuur, regio Noorderkempen, Erfgoedlandschap “Abdij van Westmalle” definitief vast te stellen.

2.2. Het plangebied omvat gebieden met de volgende bestemmingen: agrarisch gebied, bouwvrij agrarisch gebied, bosgebied, natuurgebied, gemengd openruimtegebied met cultuurhistorische waarde, gebied voor zorginfrastructuur, gebied voor (andere) gemeenschapsnutsvoorzieningen en gebied voor verblijfsrecreatie voor groepen (zie de artikelen 1 tot 8 van de stedenbouwkundige voorschriften). Met aanduidingen in overdruk worden de drie laatstgenoemde gebieden ook vermeld als natuurverwevingsgebied, wordt het natuurgebied aangeduid als Grote Eenheid Natuur en wordt in een deel van het bosgebied kamperen in groepsverband mogelijk gemaakt (artikelen 3.4, 4.3, 6.4, 7.3 en 8.2 van de stedenbouwkundige voorschriften). Het geheel van het plangebied is bovendien in overdruk afgebakend als erfgoedlandschap (artikel 9.1 van de stedenbouwkundige voorschriften). Verder zijn er nog aanduidingen met lijnsymbolen in overdruk van te behouden dreven en zandwegen (artikelen 9.2 en 9.3 van de stedenbouwkundige voorschriften).

3.1. Rechtsgrond voor de ontworpen regeling wordt hoofdzakelijk geboden door artikel 2.2.7, § 7, eerste lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: de Codex), met toepassing waarvan de Vlaamse Regering het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan binnen honderdtachtig dagen na het einde van het openbaar onderzoek definitief vaststelt.

3.2. Daarnaast vindt het ontwerp ook rechtsgrond in:

- artikel 27, derde lid, van het decreet van 16 april 1996 'betreffende de landschapszorg', voor zover in het plan in overdruk een erfgoedlandschap wordt afgebakend;¹
- artikel 29, § 2, eerste en tweede lid, van het decreet van 16 april 1996, voor zover in de stedenbouwkundige voorschriften bepalingen worden opgenomen om te voldoen aan de zorgplicht die met betrekking tot het als erfgoedlandschap aangeduide gebied op de administratieve overheid rust en om aan te geven hoe met die plicht rekening wordt gehouden;²
- artikel 13, §§ 1 en 3, van het decreet van 21 oktober 1997 'betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu' voor zover met bepaalde stedenbouwkundige voorschriften wordt voorzien in maatregelen gericht op de instandhouding, de ontwikkeling en het herstel van de natuur, het natuurlijke milieu en de landschapswaarden, en op het regelen van de toegang tot en het gebruik van het natuurlijke milieu;³
- artikel 17, § 3, eerste lid, van het decreet van 21 oktober 1997, voor zover in het plan in overdruk een Grote Eenheid Natuur (GEN) wordt aangeduid;⁴
- artikel 18 van het decreet van 21 oktober 1997, voor zover met bepaalde stedenbouwkundige voorschriften wordt voorzien in maatregelen die, binnen het VEN (Vlaams Ecologisch Netwerk), strekken tot een beheer van de waterhuishouding gericht op de verwezenlijking van een duurzaam ecologisch functioneren van een watersysteem dat bij de bestaande of beoogde natuur behoort;⁵
- artikel 25, § 1, voor zover met bepaalde stedenbouwkundige voorschriften wordt voorzien in maatregelen om in de afgebakende GEN, bij voorrang ten opzichte van de andere functies in het gebied, de natuur en het natuurlijke milieu te behouden, te herstellen en te ontwikkelen;⁶
- artikel 27, § 3, eerste lid, van het decreet van 21 oktober 1997, voor zover in het plan in overdruk natuurverwevingsgebieden worden aangeduid;⁷

¹ Zie de symboolaanduiding voorafgaand aan en het eerste lid van artikel 9.1 van de stedenbouwkundige voorschriften, alsook de daarbij horende aanduiding op het grafisch plan (bijlage I bij het ontworpen besluit).

² Zie inzonderheid artikel 9.1, vanaf het tweede lid, maar ook de artikelen 6.3 en 7.2, telkens het tweede lid, van de stedenbouwkundige voorschriften.

³ Zie artikel 5.1 van de stedenbouwkundige voorschriften, waarin natuurbehoud wordt vermeld als een van de functies van het gemengd openruimtegebied met cultuurhistorische waarde en het behoud van onder meer landschapswaarden en natuurwaarden als voorwaarden worden gesteld voor de daarin toegelaten werken, handelingen en wijzigingen.

⁴ Zie artikel 4.3 van de stedenbouwkundige voorschriften en de daarbij horende aanduiding op het grafisch plan.

⁵ Zie artikel 4.2, eerste lid, van de stedenbouwkundige voorschriften, inzonderheid het tweede streepje van de opsomming en de toelichting over het verbeteren van de verbindingsfunctie van waterlopen.

⁶ Zie artikel 4.1 van de stedenbouwkundige voorschriften.

⁷ Zie de artikelen 6.4, 7.3 en 8.2 van de stedenbouwkundige voorschriften, alsook de daarbij horende aanduidingen op het grafisch plan.

- artikel 28 van het decreet van 21 oktober 1997, voor zover met bepaalde stedenbouwkundige voorschriften in natuurverwevingsgebied wordt voorzien in maatregelen om de bestaande natuur te beschermen en te ontwikkelen, of in stimulerende maatregelen ten aanzien van eigenaars en grondgebruikers;⁸
- artikel 8, § 1, eerste lid, van het decreet van 18 juli 2003 ‘betreffende het integraal waterbeleid’, voor zover de stedenbouwkundige voorschriften tevens maatregelen bevatten in het kader van de watertoets.⁹

VORMVEREISTEN

4. In de toelichtingsnota wordt vermeld dat het plangebied niet ligt in of in de onmiddellijke nabijheid van een speciale beschermingszone, dat aangezien het plan gericht is op het behoud van de onbebouwde open ruimte voor landbouw, natuur en bos, kan gesteld worden dat het niet gaat om een plan dat een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een als speciale beschermingszone te beschouwen gebied kan veroorzaken en dat bijgevolg geen passende beoordeling vereist is in de zin van artikel 36^{ter} van het decreet van 21 oktober 1997.¹⁰

5. De zogenaamde plan-MER-plicht wordt geregeld bij hoofdstuk II (“Milieueffectrapportage over plannen en programma’s”) van titel IV van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, zoals het is vervangen bij het decreet van 27 april 2007.¹¹

⁸ Zie onder meer artikel 8.1, eerste en tweede lid, van de stedenbouwkundige voorschriften.

⁹ Zie de artikelen 1.2, 2.2, 3.5 en 4.2 van de stedenbouwkundige voorschriften

¹⁰ Zie de toelichtingsnota (bijlage III bij het ontworpen besluit), p. 37, nr. 4.6.

¹¹ Decreet van 27 april 2007 ‘houdende wijziging van titel IV van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en van artikel 36^{ter} van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijke milieu’. Bij besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2007 ‘betreffende de milieueffectrapportage over plannen en programma’s’ is het decreet van 27 april 2007 in werking gesteld op 1 december 2007.

Uit artikel 4.2.1, eerste lid, van dat decreet volgt dat de regels inzake milieueffectrapportage over plannen (en programma's) van toepassing zijn op ieder plan¹² dat het kader vormt voor de toekenning van een vergunning voor een project.¹³

Artikel 4.2.3 van hetzelfde decreet bepaalt onder meer het volgende:

“§ 1. Het plan of programma, dat overeenkomstig artikel 4.2.1, onder het toepassingsgebied van dit hoofdstuk valt, wordt, alvorens het kan worden goedgekeurd, aan een milieueffectrapportage onderworpen in de gevallen bepaald in dit hoofdstuk.

§ 2. Voor een plan of programma, dat overeenkomstig artikel 4.2.1, eerste lid, onder het toepassingsgebied van dit hoofdstuk valt, en dat niet het gebruik bepaalt van een klein gebied op lokaal niveau, noch een kleine wijziging inhoudt, moet een plan-MER worden opgemaakt, wanneer:

1° het plan of programma betrekking heeft op landbouw, bosbouw, visserij, energie, industrie, vervoer, afvalstoffenbeheer, waterbeheer, telecommunicatie, toerisme, ruimtelijke ordening of grondgebruik, en het kader vormt voor de toekenning van een vergunning voor een project opgesomd in bijlagen I en II van het besluit van de Vlaamse Regering van 10 december 2004 houdende vaststelling van categorieën van projecten onderworpen aan milieueffectrapportage;

2° voor een ander plan of programma dan deze vermeld onder 1°, de initiatiefnemer aan de hand van de criteria die worden omschreven in bijlage I, die bij dit decreet is gevoegd, niet aantoont dat dit plan of programma geen aanzienlijke milieueffecten kan hebben. De Vlaamse Regering kan nadere regels vaststellen betreffende de beoordeling van de aanwezigheid van aanzienlijke milieueffecten.

¹² In artikel 4.1.1, § 1, 4°, van het decreet wordt “plan of programma” als volgt gedefinieerd: “plan of programma, met inbegrip van die welke door de Europese Unie worden medegefinancierd, alsook de wijzigingen ervan, dat:
a) door een instantie op regionaal, provinciaal of lokaal niveau wordt opgesteld en/of vastgesteld of dat door een instantie wordt opgesteld om middels een wetgevingsprocedure door het Vlaams Parlement of de Vlaamse Regering te worden vastgesteld;

en

b) op grond van decretale of van bestuursrechtelijke bepalingen is voorgeschreven”.

¹³ Krachtens artikel 4.1.1, § 1, 5°, van het decreet wordt onder “project” verstaan:

“a) een voorgenomen vergunningsplichtige activiteit of een vergunningsplichtige activiteit die moet worden hervergund bij het verstrijken van de geldigheidsduur van de lopende vergunning en die bestaat uit:

- de uitvoering van bouwwerken, de totstandbrenging en in voorkomend geval de exploitatie van andere installaties, werkzaamheden of andere ingrepen in het milieu, inclusief de grondwaterwinningen en de ingrepen voor de ontginning van natuurlijke rijkdommen; of

- de exploitatie van een inrichting; dit is het hele door een exploitant beheerde gebied waar gevaarlijke stoffen aanwezig zijn in een of meer installaties, met inbegrip van gemeenschappelijke of bijbehorende infrastructuur of activiteiten;

of

b) een voorgenomen activiteit met negatieve gevolgen voor het milieu die wordt meegefinancierd door het Vlaamse Gewest of de Vlaamse Gemeenschap in het kader van de internationale samenwerking”.

§ 3. Voor een plan of programma, dat overeenkomstig artikel 4.2.1 onder het toepassingsgebied van dit hoofdstuk valt, en dat het gebruik bepaalt van een klein gebied op lokaal niveau of een kleine wijziging inhoudt, moet geen plan-MER worden opgemaakt voor zover de initiatiefnemer aan de hand van de criteria die worden omschreven in bijlage I, die bij dit decreet is gevoegd, aantoont dat het plan of programma geen aanzienlijke milieueffecten kan hebben. De Vlaamse Regering kan nadere regels vaststellen betreffende de beoordeling van de aanwezigheid van aanzienlijke milieueffecten.”

In de aanhef van het ontwerp en in de toelichtingsnota wordt vermeld dat een onderzoek tot milieueffectrapportage is uitgevoerd, waarvan de conclusie – dat het voorliggende plan geen aanleiding geeft tot aanzienlijke milieugevolgen en dat de opmaak van een plan-MER niet nodig is – door de dienst MER van de afdeling Milieu-, Natuur- en Energiebeleid van het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie op 18 juli 2010 is goedgekeurd.

6. Artikel 2.2.6, § 1, zesde lid, van de Codex luidt:

“Als het voorontwerp van gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan beantwoordt aan de criteria, bepaald in toepassing van artikel 4.4.1., § 2, van het decreet van 5 april 1995 houdende de algemene bepalingen van het milieubeleid, stellen de door de Vlaamse regering aangewezen diensten ten laatste tijdens de plenaire vergadering dat het voorontwerp het voorwerp vormt van een ruimtelijk veiligheidsrapport, tenzij het voorontwerp zo wordt gewijzigd dat het niet meer aan de bedoelde criteria beantwoordt.”

Luidens artikel 4.4.1, § 2, van het decreet van 5 april 1995 stelt de Vlaamse Regering de criteria vast op basis waarvan de administratie beslist of de opmaak van een ruimtelijk veiligheidsrapport al dan niet vereist is.

Die criteria zijn, in de vorm van een stroomdiagram met toelichting, opgenomen in de bijlage bij het besluit van de Vlaamse Regering van 26 januari 2007 ‘houdende nadere regels inzake de ruimtelijke veiligheidsrapportage’.

De dienst Veiligheidsrapportering van de afdeling Milieu-, Natuur- en Energiebeleid van het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie, die in artikel 3 van dat besluit wordt aangewezen als bevoegde administratie, heeft op 10 mei 2010 beslist dat de opmaak van een ruimtelijk veiligheidsrapport voor het voorliggende plan niet vereist is.

7. Met toepassing van artikel 8, § 5, tweede lid, 1°, van het decreet van 18 juli 2003, is met betrekking tot het ontworpen plan de watertoets uitgevoerd.

8. Voor het overige heeft het plan de in artikel 2.2.7 van de Codex bepaalde procedure doorlopen: de voorlopige vaststelling vond plaats bij besluit van de Vlaamse Regering van 16 december 2011 en het openbaar onderzoek liep van 31 januari 2012 tot 30 maart 2012.

Van de voorlopige vaststelling dient melding te worden gemaakt in de aanhef van het ontwerp, aangezien het gaat om de vervulling van een verplicht vormvereiste.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

9. In het tweede lid van de aanhef wordt verwezen naar artikel 13 van het decreet van 18 november 2011 ‘tot wijziging van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening en van het decreet van 10 maart 2006 houdende de oprichting van de strategische adviesraad Ruimtelijke Ordening – Onroerend Erfgoed, wat betreft de adviesorganen’. De in dat artikel vervatte overgangsregeling is evenwel niet van toepassing op het ontworpen besluit, aangezien de aankondiging van het openbaar onderzoek over het ontwerp van het definitief vast te stellen plan is gebeurd in het *Belgisch Staatsblad* van 6 januari 2012. Het tweede lid dient derhalve uit de aanhef te worden weggelaten.

10. De verwijzing naar het advies van de Raad van State dient te worden gesteld als volgt:

“Gelet op advies 51.815/1/V van de Raad van State, gegeven op 16 augustus 2012, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;”.

Bijlage II – Stedenbouwkundige voorschriften

Algemene opmerking

11.1. Artikel 2.2.2, § 1, vierde lid, van de Codex bepaalt dat het grafisch plan dat aangeeft voor welk gebied of welke gebieden het plan van toepassing is en de erbij horende stedenbouwkundige voorschriften verordenende kracht hebben. In het ontwerp zijn het grafisch plan en de stedenbouwkundige voorschriften opgenomen in respectievelijk bijlage I en II ervan, welke in artikel 1, tweede lid, van het ontwerp, overeenkomstig voornoemd artikel 2.2.2, § 1,

vierde lid, als “normatieve delen” worden omschreven. De toelichting bij de stedenbouwkundige voorschriften heeft daarentegen geen verordenende kracht. In het ontwerp is die toelichting opgenomen in een “toelichtingsnota” (bijlage III), die in artikel 1, derde lid, van het ontwerp als “niet-normatief” wordt omschreven. Uit dit onderscheid volgt dat de bepalingen die zijn opgenomen in de toelichtingsnota, in tegenstelling tot de stedenbouwkundige voorschriften, slechts een verduidelijkende of concretiserende waarde hebben, in geen geval verordenend van aard zijn en bijgevolg niet in rechte afdwingbaar zijn.

Met dit onderscheid dient reeds rekening te worden gehouden bij het voorlopig vaststellen van het ontwerp van gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan, met toepassing van artikel 2.2.7, § 1, eerste lid, van de Codex, gelet op het gegeven dat bij de definitieve vaststelling van het plan, ten opzichte van het voorlopig vastgestelde plan, nog slechts wijzigingen kunnen worden aangebracht die gebaseerd zijn op of voortvloeien uit de tijdens het openbaar onderzoek geformuleerde adviezen, opmerkingen en bezwaren (artikel 2.2.7, § 7, tweede lid, van de Codex). Hieruit volgt dat, bij de definitieve vaststelling van het plan, in de stedenbouwkundige voorschriften, die, overeenkomstig artikel 2.2.2, § 1, eerste lid, 2°, van de Codex, een onderdeel zijn van het plan, nog enkel wijzigingen kunnen worden aangebracht in voormelde zin.

Vastgesteld dient dat met het onderscheid tussen de verordenende en niet-verordenende delen van een plan niet steeds op een zorgvuldige wijze wordt omgegaan, nu de toelichtingsnota bij een plan dikwijls bepalingen bevat die, door de aangelegenheid waarop ze betrekking hebben en door de wijze waarop ze zijn geformuleerd, kennelijk bedoeld zijn om een verordenend karakter te hebben. Spijts het ogenschijnlijk verordenend karakter van deze bepalingen, dienen ze evenwel te worden aangemerkt als niet-normatief, aangezien ze slechts zijn opgenomen in de toelichting bij bedoelde stedenbouwkundige voorschriften en enkel de bepalingen die formeel opgenomen zijn in de stedenbouwkundige voorschriften als zijnde van verordenende aard kunnen worden beschouwd.

11.2. Een voorbeeld daarvan in het voorliggende plan is de bepaling in de toelichting bij artikel 7.1 van de stedenbouwkundige voorschriften waarin wordt aangegeven dat hoogdynamische gemeenschaps- en openbare nutsvoorzieningen niet verantwoord worden geacht. Die bepaling houdt immers een beperking in van de draagwijdte van het tweede lid van genoemd stedenbouwkundig voorschrift dat “[a]lle werken, handelingen en wijziging[en] voor het aanbieden van gemeenschapsvoorzieningen zijn toegelaten”.

Bijzondere opmerkingen

Artikel 2.1

12. De toelichting bij artikel 2.1 van de stedenbouwkundige voorschriften bevat onderling overlappende bepalingen, wat moet worden verholpen.

Artikel 5.1

13. In het tweede lid van artikel 5.1 van de stedenbouwkundige voorschriften dient te worden verwezen naar de artikelen 5.1 tot 5.3 (niet: 5.1 tot 5.4).

Artikel 5.2

14. Aangezien in de eerste zin van artikel 5.2, derde lid, van de stedenbouwkundige voorschriften “verwerkende en dienstverlenende activiteiten voor zover deze een integrerend deel van een leefbaar bedrijf uitmaken” worden vermeld onder de toegelaten activiteiten van een landbouwbedrijfszetel, dienen wellicht in de daaropvolgende zin, bij de opgave van de activiteiten die niet zijn toegelaten, de woorden “voor zover deze geen integrerend deel van een leefbaar bedrijf uitmaken” te worden ingevoegd na de woorden “verwerkende en dienstverlenende activiteiten”.

Artikel 9.1

15. *In fine* van artikel 9.1, eerste lid, van de stedenbouwkundige voorschriften dient (zoals in de toelichting erbij) melding te worden gemaakt van het decreet van 16 april 1996 betreffende de landschapszorg (niet: “landschapsdecreet”, wat immers geen officieel citeeropschrift is).

16. Aangezien artikel 1, 1°, c, van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 juni 2009 ‘tot aanwijzing van de instanties die over een vergunningsaanvraag advies verlenen’ reeds voorziet in de in artikel 9.1, laatste lid, van de stedenbouwkundige voorschriften bedoelde adviesverplichting, dient dat lid uit artikel 9.1 te worden weggelaten.

Indien het toch nuttig wordt geacht om bedoelde adviesverplichting in herinnering te brengen, wordt daarvan beter melding gemaakt in de toelichting bij het genoemde artikel, waarbij dan kan worden verwezen naar voornoemde bepaling van het besluit van 5 juni 2009.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	W. VAN VAERENBERGH,	kamervoorzitter, voorzitter
	J. VAN NIEUWENHOVE,	
	S. DE TAEYE,	staatsraden,
	M. TISON,	assessor van de afdeling Wetgeving,
	W. GEURTS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de Heer P. T'KINDT, auditeur.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

W. GEURTS

W. VAN VAERENBERGH